

Le clientélisme politique dans l'Italie contemporaine*

Jean-Louis BRIQUET (CESSP – CNRS, Paris)

La question du clientélisme a traversé l'histoire de l'Italie moderne et occupé une place prépondérante dans l'analyse de son système politique. Depuis l'unification du pays en 1860, les historiens, intellectuels, hommes politiques et, plus récemment, les *social and political scientists* ont été nombreux à relever la persistance et l'ample propagation de liens politiques personnalisés et localisés, dans lesquels les votes et les soutiens politiques sont obtenus en échange des faveurs et des services que les représentants politiques fournissent à leurs électeurs¹. Loin de disparaître avec la modernisation politique et sociale, la démocratisation du suffrage et l'affaiblissement du patronage des notables traditionnels, les phénomènes de clientèle ont en effet perduré jusqu'à l'époque contemporaine, sous des formes recomposées, à l'intérieur des partis de masse et des institutions de l'Etat.

Ce trait marquant de l'histoire de l'Italie est souvent présenté comme l'une des manifestations de « l'anomalie » politique du pays. Les retards et les difficultés dans la construction de l'Etat unitaire et la formation de l'identité nationale dans la seconde moitié du XIXe siècle et le début du XXe siècle lui ont été associés, comme l'ont été plus tard les carences de la culture civique, les imperfections du régime républicain après la seconde guerre mondiale ou encore la diffusion de la corruption qui a conduit à la chute de la « première République » au début des années 1990. Cependant, le clientélisme peut apparaître autrement que comme le symptôme d'une démocratie imparfaite : non seulement il a pris des formes « vertueuses » en accompagnant le développement économique de certaines régions, mais il a également incité certains secteurs de la population à s'impliquer dans la vie publique et constitué un « mécanisme de consensus » envers le régime, sur la base il est vrai de principes éloignés de ceux sur lesquels se fonde la légitimité du pouvoir dans les démocraties modernes et au risque, de ce fait, de fragiliser ce régime en entretenant la défiance des citoyens à son égard.

Du clientélisme des notables au clientélisme de parti

Comme dans de nombreuses autres sociétés méditerranéennes, le clientélisme a été dans l'Italie de la fin du XIXe et du début du XXe siècle une forme commune des liens sociaux et politiques (Davis 1977). En particulier dans les communautés rurales, les échanges de biens et services entre les notables (*notabili*) et les populations ont en grande partie structuré les dépendances et les loyautés politiques. Le clientélisme a été pour ces populations un moyen d'accéder à des ressources rares (terre, emploi, œuvres de bienfaisance, protection) en

* Version préparatoire de l'entrée « Clientelism » du Routledge Handbook of Contemporary Italy, dir. A. Mammone, E. G. Parini, Veltri G. A., à paraître en 2014.

¹ Pour une discussion générale détaillée de la notion de clientélisme, cf. par exemple Eisenstadt & Roniger (1984) ou, avec une attention marquée au cas italien, Piattoni (2005).

contrepartie de la reconnaissance du prestige et de l'autorité statutaire qu'elles accordaient aux propriétaires fonciers ou aux membres de la bourgeoisie du commerce, de l'administration et des professions libérales qui formaient la majorité de la classe politique de l'Italie unifiée. L'élargissement progressif du suffrage depuis la réforme de 1882 (qui a octroyé le droit de vote à près du quart des hommes âgés de plus de 21 ans) jusqu'à l'instauration du suffrage universel masculin en 1912 a consolidé le pouvoir des notables. Dans une société marquée par les particularismes locaux et à large dominante rurale, les relations clientélaires ont été l'un des principaux moyens de la mobilisation des électeurs (Banti 1996). Elles ont été également un instrument de la pénétration territoriale de l'Etat central. Ce dernier est en effet intervenu dans les régions périphériques grâce à la médiation des notables. Ceux-ci ont relayé et adapté localement l'action publique (réglementations administratives, politiques de développement et d'aménagement du territoire, politiques sociales) et contribué de ce fait à rendre les institutions politiques modernes familières pour les populations, tout en consolidant leur pouvoir à travers la distribution clientéliste des ressources étatiques (Silverman 1965).

Dans les décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale, le développement économique et l'urbanisation, l'accroissement de la mobilité sociale et géographique des populations, l'essor des partis de masse et l'expansion des bureaucraties d'Etat ont considérablement érodé le pouvoir des notables traditionnels. Les phénomènes de clientèle n'en ont pas pour autant disparu. La modernisation socioéconomique et politique de l'Italie a pu à l'inverse s'accompagner de la formation d'un « clientélisme de parti », basé sur le contrôle des canaux de distribution des ressources publiques par une nouvelle élite politique composée de « professional party politicians » (Caciagli & Belloni 1981). Plus particulièrement dans les régions du *Mezzogiorno*, la réforme agraire d'abord puis les politiques de développement régional (à travers notamment la *Cassa per il Mezzogiorno*, une agence étatique créée en 1950 pour soutenir la modernisation agricole et la modernisation des infrastructures dans les régions du Sud) ont offert à ces nouveaux politiciens des ressources considérables pour capter et fidéliser leurs clientèles. De tels dispositifs ont surtout profité aux membres des partis de gouvernement, en premier lieu la Démocratie chrétienne (DC). Sous l'impulsion de son secrétaire général, Amintore Fanfani, ce parti a adopté à partir de la seconde moitié des années 1950 une stratégie de pénétration des institutions de l'Etat (administrations nationales et locales, banques et industries publiques) grâce à laquelle, en distribuant aux électeurs des biens publics privatisés par l'intermédiaire de ses élus et des organismes qui lui étaient rattachés (associations, syndicats), il a pu assurer son hégémonie dans les trois décennies successives (Ignazi 1999).

« Machines politiques » et pouvoir démocrate-chrétien

Ce système de répartition clientéliste des ressources dans le cadre d'un parti organisé de masse a permis de concilier des pratiques politiques traditionnelles au projet de

modernisation économique et sociale promu par la DC et l'Etat italien. Comme l'a montré Sidney Tarrow (1967), la transformation du clientélisme des notables en « clientelism of the bureaucracy » a été le moyen par lequel les services urbains en expansion, les nouvelles politiques de *Welfare*, les programmes de soutien au *Mezzogiorno*, etc., ont pu être concrètement instaurés. Les réseaux de clientèle ont en été profondément transformés, tant dans la nature et le volume des ressources qui y circulaient que dans leurs modes d'organisation. Le cas de Naples, étudié par Percy Allum (1973), en offre une illustration exemplaire. L'accroissement des ressources publiques (emplois, logements, assistance, financements des entreprises et des associations, marchés publics, etc.) est allée de pair avec le renforcement du contrôle des canaux d'allocation de ces ressources par l'appareil local de la DC. Ce dernier est ainsi devenu une organisation hiérarchisée, reliant des regroupements d'électeurs (comités de quartier, associations professionnelles, réseaux de sociabilités territoriaux, mais aussi sections syndicales ou groupes d'intérêts économiques) à des leaders intermédiaires (élus locaux, secrétaires de sections de la DC, dirigeants d'entreprises et d'administrations publiques) à leur tour en relation avec les dirigeants les plus importants du parti. Ces derniers, forts de la puissance électorale que leur procuraient les échanges clientélistes à l'intérieur de ces réseaux, pouvaient alors monnayer cette puissance auprès des structures nationales de la DC, en obtenant pour eux-mêmes et pour leurs collaborateurs des postes dans le gouvernement et les institutions du « gouvernement parallèle » (*sottogoverno*) qui en dépendaient. Cela augmentait en retour leur capacité à satisfaire les demandes de leurs électeurs et, de ce fait, à élargir et à consolider leur soutien électoral.

Un tel système dans lequel l'influence sur les institutions gouvernementales se combine avec l'entretien d'une importante base électorale par le moyen du clientélisme des machines politiques a été observé dans plusieurs autres grandes villes méridionales. A Catane par exemple, la prise de contrôle de la DC par de « nouveaux notables » issus de l'appareil professionnalisé du parti, au début des années 1950, a conduit à l'établissement d'une « extended chain of interest and fidelity » autour d'un « mass clientele party » en mesure de satisfaire les demandes d'une large variété de groupes catégoriels réunis dans un « bloc of interests » dont ce parti était le garant (Cacioli & Belloni 1981, pp. 45-46). Des mécanismes de pouvoir très similaires ont été mis en lumière dans le cas de Palerme, où le contrôle par la DC des principaux centres de pouvoir locaux lui a permis de nouer des liens clientélistes différenciés avec la « white collar middle class » (principale bénéficiaire des emplois publics), la « local entrepreneurial class » (qui a prospéré grâce aux aides et contrats publics dans un contexte de forte croissance urbaine) et les « urban poor » catégories (insérées dans des réseaux personnalisés de dépendance et de loyauté avec des « neighborhood bosses » dispensateurs de protection et de ressources d'assistance indispensables à leur existence) (Chubb 1982).

Ces machines politiques urbaines ont eu un rôle décisif dans le maintien de la DC au pouvoir dans les années 1970 et 1980. Comme l'a fait remarquer Carlo Trigilia (1992), la DC a compensé la diminution des votes en sa faveur dans les régions du Nord et du Centre en préservant son implantation électorale dans le *Mezzogiorno*². De ce fait, le parti au niveau national a été plus dépendant des demandes locales provenant de la classe politique méridionale. Cela a entraîné une détérioration de l'action publique en faveur du développement, soumise aux intérêts électoralistes et particularistes des acteurs politiques plus qu'aux impératifs d'efficacité et de neutralité censés guider l'activité des bureaucraties modernes et encourager un développement « autonome » de forces productives libérées de la tutelle politique (*Ibid.*, pp. 82-83). Il ne faudrait toutefois pas en conclure que le clientélisme de parti a été un phénomène exclusivement méridional. Dans les régions « blanches »³, la force politique de la DC provenait certes de sa capacité à incarner et à défendre les valeurs et les styles de vie des milieux catholiques. Mais elle s'expliquait aussi par « l'importance de l'assistance matérielle fournie aux populations locales par les organisations catholiques », la mobilisation idéologique s'associant dans ce cas à l'offre de ressources individualisées (emplois, appuis financiers et techniques, participation à des activités de loisir, etc.) de la part des multiples organismes (paroisses, syndicats, caisses rurales, banques, associations, etc.) rattachés à la DC (Allum 1995, p. 33).

Clientélisme et partitocratie

L'importance des liens de clientèle dans l'entretien de l'électorat de la DC explique que ces derniers ont influencé, au-delà du fonctionnement des machines politiques locales, celui des institutions politiques nationales et de l'Etat lui-même. La formation du consensus électoral sur la base de la distribution clientéliste des ressources publiques a affecté en effet l'activité des bureaucraties publiques. Peu autonomes par rapport aux partis politiques dominants, celles-ci ont tendu à répondre prioritairement aux sollicitations des groupes de pression les plus directement liés à ces partis par des liens de proximité idéologique et de connivence sociale (*parentela*) ou les mieux insérés dans les réseaux de clientèle des dirigeants de la DC (La Palombara 1964). La forte présence de l'Etat dans les secteurs industriels (à travers le ministère des Participations de l'Etat et les banques publiques), agricoles (à travers la *Cassa per il Mezzogiorno* et les multiples agences publiques réunies dans la *Federconsorzi*) et sociaux (caisses de retraite, assurances, etc.) a fait que de nombreuses politiques publiques ont pu répondre à une logique particulariste et fragmentée, dans laquelle les processus décisionnels étaient largement influencés par les intérêts électoraux des leaders politiques, par les liens corporatistes qu'ils avaient noués avec certains groupes d'intérêts (Paci 1989).

² Entre 1972 et 1992, les scores de la DC aux élections législatives sont passés de 38% à 25% dans les régions du Nord et du Centre alors qu'ils restaient stables (de 42% à 40%) dans les régions du Sud. Ainsi, la part du *Mezzogiorno* dans l'électorat de la DC a augmenté durant la même période de 32% à 42% (Trigilia 1992, p. 66).

³ A savoir les régions du Nord de l'Italie dans lesquelles la DC, étroitement associée à l'Eglise et à l'associationnisme catholique, a longtemps été hégémonique.

L'importance des mécanismes clientélistes dans la vie politique italienne a également affecté le processus législatif, en privilégiant les négociations inter-partisanes sur des lois touchant à des « micro-intérêts » corporatistes ou locaux, au détriment de la capacité d'initiative, de direction et de contrôle de l'action publique du Parlement (Di Palma 1977). Elle a d'autre part encouragé la division de la DC en factions concurrentes, contribuant à fragiliser les alliances gouvernementales et à soumettre les décisions du pouvoir exécutif et des administrations aux intérêts hétérogènes des groupes et des courants internes du parti majoritaire, en compétition pour la répartition des ressources et des postes dans les institutions publiques et parapubliques (*lotizzazione*). La DC a pu être ainsi décrite comme une coalition de « groups of power » dirigés par des chefs de courant (*capi correnti*) et composés de « political clienteles depend[ing] for their survival on the control of governmental positions » et des « patronage opportunities » que ces positions leur offraient (Zuckerman 1979, p. 136).

Une telle extension des logiques de la machine politique locale à l'ensemble du système politique national, est apparue comme l'une des caractéristiques de la « partitocratie » italienne. Les échanges clientélistes associaient en effet des groupes organisés : d'un côté des partis politiques, des factions internes à ces partis, des agences étatiques, des administrations locales, des institutions parapubliques ; de l'autre des groupes de pression et d'intérêt, des associations professionnelles, des syndicats, des alliances de pouvoir locales. Outre que la partitocratie a impliqué une transformation du clientélisme en « clientélisme d'Etat » en raison du « recours massif aux ressources publiques » et de la « colonisation » des institutions publiques de la part des partis de gouvernement (Pasquino 1995, p. 347-48), elle s'est traduite par la généralisation de « mécanismes de consensus » sur une base clientéliste. Comme l'a montré Alessandro Pizzorno (1974), la « stratégie individualiste » de mobilisation de l'électorat qui a prévalu en Italie depuis la fin de la seconde guerre mondiale, de la part principalement de la DC, a privilégié la distribution des « bénéfices » matériels aux classes moyennes qui formaient les principaux soutiens du régime, au dépens de « l'institutionnalisation de leurs revendications collectives ». Il en a résulté une généralisation du clientélisme comme « canal de formation du pouvoir », comme moyen de répondre aux demandes sociales de larges fractions de l'électorat et d'assurer de la sorte la stabilité du système politique.

Les effets pervers du clientélisme

La majorité des analyses du clientélisme ont insisté sur les effets pervers du phénomène ou, pour le moins, sur « l'anomalie » que constituait sa présence massive dans le cadre d'une démocratie moderne (Briquet 2009). Cette perspective a été d'abord formulée au tournant des années 1950 et 1960 par des *political scientists* comme Edward Banfield (1958) ou Gabriel Almond et Sidney Verba (1963). Dans sa monographie d'une communauté rurale de la Basilicate, le premier a proposé du *Mezzogiorno* l'image d'une société « arriérée »,

marquée par le « amoral familism » et dans laquelle l'intérêt pour les affaires publiques était exclusivement déterminé par l'espérance de « material, short-run advantages for the nuclear family » (Banfield 1958, p. 85). La recherche comparative sur les attitudes envers la démocratie dans cinq pays européens, menée quelques années plus tard par les seconds a conforté cette image. L'Italie y était représentée comme un pays aux structures sociales « prémodernes » et dont la culture politique de type « parochial » et faiblement participatif engendrait dans la majeure partie de la population un rapport avant tout « pragmatique » et « instrumental » aux institutions publiques. Selon les auteurs, ce type de culture encourageait le clientélisme et ne pouvait être le support à un « stable and effective democratic system » (Almond & Verba 1973, pp. 308-10). Le clientélisme apparaissait alors comme une manifestation des anomalies du système politique italien, de la distance qui le séparait des démocraties développées, caractérisées par la participation active des citoyens aux affaires publiques et la vigueur de la « culture civique »⁴. Sidney Tarrow (1967) a lui aussi fait du clientélisme l'un des signes de l'écart entre le fonctionnement politique en Italie du Sud et celui d'un « modern system of representation », qu'il a rapporté cependant à la trajectoire « atypique » de la modernisation du *Mezzogiorno*⁵ plus qu'aux particularités de sa culture.

Marquées par un paradigme dominant consistant à relever et à expliquer les carences du système politique italien et son « déficit de modernité » (Mastropaolo 2000), les analyses postérieures du clientélisme ont prolongé en la reformulant la thèse de « l'anomalie ». Selon Mario Caciagli et Frank Belloni (1981), par exemple, si le clientélisme a été un instrument de politisation des populations méridionales (intégrées par le biais des partis clientélistes de masse à la vie politique nationale) et de l'essor économique du *Mezzogiorno* (par la redistribution des flux financiers qui leur étaient alloués), il a toutefois accentué les aspects déviants de ces processus. Il a été un obstacle à la « maturation politique » des citoyens en empêchant l'expression autonome de la société civile et la défense collective des intérêts sociaux. Il a condamné les régions méridionales à un développement économique précaire car dépendant presque exclusivement de l'intervention de l'Etat, elle-même subordonnée aux objectifs électoralistes des dirigeants politiques. Il n'a offert à ces derniers qu'une légitimité fragile, soumettant la loyauté des électeurs à la seule obtention de bien matériels et de bénéfices à court terme.

⁴ Robert Putnam (1993) a plus tard proposé une version revisitée de cette thèse, en attribuant la plus ou moins grande capacité des administrations régionales italiennes à répondre efficacement aux besoins des populations au degré de « sens civique » (*civicness*) des sociétés locales. A la différence des régions du Nord, dont la trajectoire historique longue a conduit à la formation d'une culture de participation à la vie collective, de coopération et de confiance interindividuelles, l'action des institutions est peu efficace dans celles du Sud, caractérisées par la défiance, la faiblesse des réseaux de collaboration collective et le clientélisme.

⁵ Plus précisément, S. Tarrow attribue cette modernisation « atypique » au processus d'insertion des régions méridionales à l'Etat italien sur la base des caractères « traditionnels » de leur structure sociale (cf. notamment *Ibid.*, pp. 71-95).

Le clientélisme a donc affecté doublement le système politique. Il a réduit d'une part l'efficacité des institutions en privatisant le pouvoir d'Etat et en limitant l'autonomie et la capacité de coordination et de programmation des bureaucraties publiques. Il a entamé d'autre part la légitimité de ces mêmes institutions en promouvant un rapport simplement instrumental des citoyens avec elles. Il a pu ainsi apparaître comme un « obstacle à l'institutionnalisation de l'autorité » et à la légitimation durable du système politique. Il empêchait en effet la formation de soutiens diffus envers ce système, fondés sur des valeurs collectives de nature idéologique et sur les principes d'impartialité, d'universalisme et de séparation entre les rôles publics et les rôles privés qui constituent des « réserves de crédit social » pour les leaders politiques (Graziano 1984, pp. 53-54). Il faisait dépendre enfin la stabilité du régime politique de la capacité de ses dirigeants à satisfaire les intérêts matériels des électeurs, au risque de voir contestée la légitimité de ce régime si, en l'absence de croissance économique soutenue ou en raison de l'inflation des demandes sociales qui lui étaient adressées, les gouvernants n'étaient plus en mesure de répondre aux attentes matérielles de sa base électorale.

Les cercles « vertueux » du clientélisme

Certains auteurs ont nuancé la conception binaire dont il vient d'être question, qui envisage le clientélisme dans le rapport exclusivement antagonique qu'il entretient avec l'accomplissement démocratique et le présente par là comme une « anomalie » politique dysfonctionnelle. C'est notamment le cas de Simona Piattoni (1998) qui, dans une recherche comparant l'évolution politique de la région des Abruzzes et de celle des Pouilles dans la seconde moitié du XXe siècle, a proposé la notion de « clientélisme vertueux ». S'appuyant sur une conception stratégique du clientélisme, considéré comme un moyen que les acteurs politiques choisissent d'utiliser pour maximiser leurs ressources de pouvoir, elle soutient que celui-ci peut, dans certains cas particuliers, promouvoir le développement économique et contribuer à l'instauration de pratiques politiques plus conformes aux standards démocratiques. Alors que, dans les Pouilles, la faiblesse de l'opposition conjuguée aux fortes divisions à l'intérieur des partis de gouvernement a conduit à la formation de réseaux clientélistes fragmentés prodiguant des « biens sélectifs » à leurs seuls membres, les élites politiques des Abruzzes ont été amenées à combiner l'offre de biens privés et de biens publics pour renforcer leur position face à une opposition puissante et unifiée.

Il en a résulté dans le premier cas une action publique peu coordonnée et peu efficace de la part de « patrons » politiques locaux cherchant avant tout à manipuler l'action administrative et politique afin de protéger les intérêts exclusifs de leurs propres clientèles. A l'inverse, dans le second cas, les leaders régionaux de la DC ont conforté leur position de « courtier » en élargissant la fourniture de biens et de services au-delà de leurs seuls supporters. Afin de sauvegarder le contrôle des canaux d'allocation des ressources publiques à la source de leur pouvoir, ils ont noué des relations diversifiées de collaboration et

d'échange avec l'ensemble des acteurs locaux (entrepreneurs, groupes d'intérêt, associations, etc.), dont ils ont relayé les revendications et défendu les intérêts auprès de l'Etat central. Ils ont ainsi soutenu le tissu industriel, en lui assurant les aides financières et les supports logistiques nécessaires à son développement, et promu une citoyenneté collective sous la forme de « constituency services » à destination de l'ensemble de la communauté.

En canalisant vers leur circonscription les ressources de l'Etat et en utilisant les savoir-faire des bureaucraties publiques, certains dirigeants politiques ont donc activement participé à la modernisation de leur territoire tout en préservant leur influence électorale par le contrôle et la manipulation de ces ressources. Les pratiques de clientèle se sont dans ce cas combinées avec le développement d'infrastructures modernes (moyens de transports, hôpitaux, logements, etc.) ; elles ont contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations par la création d'emplois, les progrès de l'instruction ou ceux des politiques sociales de l'Etat providence (Zuckerman 1997). Comme l'a montré notamment Gabriella Gribaudi (1990), le clientélisme a pu constituer le moyen par lequel les institutions politiques modernes se sont concrètement enracinées dans certaines régions. Spécialement dans le *Mezzogiorno*, « les très importants processus de transformation sociale et économique ont trouvé dans les sociétés locales des canaux à travers lesquels ils se sont exprimés [...]. Le rapport avec l'Etat et les institutions publiques peut être ainsi envisagé comme un rapport d'utilisation sélective et adaptative [...]. [L'Etat] adopte les formes que la société locale lui impose, en contrôlant ses ressources, en les canalisant à travers des réseaux non institutionnels et des chaînes de relations personnelles gouvernées par des motivations différentes de celles qui sont proclamées par les institutions » (*Ibid.*, p. 284). Les anciennes pratiques clientélistes se sont ainsi recomposées pour s'adapter aux formes nouvelles de l'action publique, dont elles ont cependant altéré les logiques officielles en les soumettant aux normes sociales et aux intérêts pratiques des acteurs locaux.

Crise politique et transformations du clientélisme

Si le clientélisme a été ainsi un canal de la modernisation politique et socioéconomique, il a été en même temps l'un des facteurs du développement de conduites déviantes au sein des sphères politiques, notamment de la corruption. Bien que les deux phénomènes doivent être distingués analytiquement⁶, ils ont été fréquemment associés l'un à l'autre dans la pratique. De nombreux témoignages recueillis par la magistrature anticorruption à la fin des

⁶ La corruption est un échange illégal entre des détenteurs de charges publiques et des acteurs économiques, basé sur des prestations réciproques et spécifiques : financements occultes pour les premiers et accès protégé aux marchés publics pour les seconds. Le clientélisme est également un échange de prestations impliquant des acteurs publics, mais dans lequel ceux-ci fournissent à des électeurs des faveurs et des services privés en contrepartie de leur soutien électoral, dans une relation moins nettement marchandisée que dans le cas de la corruption et qui n'est pas nécessairement illégale (Della Porta 1993).

années 1980 et au début des années 1990 ont indiqué que les prestations demandées aux entrepreneurs « protégés » par les hommes politiques corrompus n'étaient pas seulement monétaires, mais pouvaient consister en l'attribution d'emplois ou de services divers aux supporteurs de ces hommes politiques. Plus généralement, les ressources issues de la corruption ont fréquemment servi à consolider la base électorale des politiciens corrompus (Della Porta 1992). La complémentarité entre le clientélisme et la corruption s'explique par leurs caractéristiques communes. Il s'agit dans les deux cas de prestations basées sur la privatisation des institutions publiques, qui tendent à promouvoir une conception instrumentale de la politique, à éroder la dimension idéale de l'engagement public et à favoriser au sein des partis des « politiciens d'affaires » (*business politicians*) insérés dans des réseaux d'échanges et de faveurs entremêlant les clientèles électorales et les cercles de collusions politico-affairistes. D'autre part, les deux phénomènes se sont renforcés mutuellement, selon une dynamique de « cercle vicieux » mise en évidence par Donatella Della Porta et Alberto Vanucci (1994) : l'entretien de leurs clientèles par les « politiciens d'affaires » requiert le contrôle d'importantes ressources matérielles dont ils peuvent disposer en augmentant « l'offre de corruption » à l'adresse des entrepreneurs ; les hommes politiques corrompus accèdent à des positions de pouvoir dans les appareils des partis et accroissent leur pouvoir d'influence sur les administrations publiques⁷ ; ils détiennent ainsi de nouvelles ressources qu'ils utilisent pour acquérir des votes et des soutiens politiques, ce qui alimente en retour le clientélisme.

La propagation de la corruption dans les milieux politiques a été l'une des causes de la chute de la « première République » entre 1992 et 1994. En révélant l'étendue des pratiques illégales au sein des classes dirigeantes, les magistrats anticorruption et antimafia ont accéléré le discrédit moral du régime et suscité une demande de changement de la part d'amples secteurs de l'électorat. Elle a également offert à de nouveaux acteurs politiques de puissants arguments et des répertoires de légitimation pour s'affirmer sur la scène politique contre les anciennes élites établies au nom de la nécessaire rénovation de la vie publique (Briquet 2007). Les enquêtes judiciaires n'ont cependant fait que précipiter un processus dont l'origine se situe en amont de cette crise et que l'on peut rapporter aux dysfonctionnements du « gouvernement des partis » et des mécanismes clientélistes de formation du consensus politique qui lui ont été associés. En effet, si ces mécanismes ont pendant une longue période assuré l'adhésion d'une majorité d'électeurs au régime et garanti sa stabilité, ils ont parallèlement érodé sa légitimité globale. La compétition « macro-politique » (portant sur des choix de société et des enjeux idéologiques) a été progressivement supplantée par la compétition « micro-politique » (qui concerne la gestion et la défense des intérêts catégoriels). La conséquence en a été, outre l'expansion des conduites déviantes des élites dirigeantes, un amoindrissement de la capacité de proposition

⁷ Comme l'a observé Luigi Musella (2000, p. 141-42), leur insertion dans les réseaux de corruption a permis à des « nouveaux leaders » d'accéder à des positions dirigeantes dans les partis de gouvernement à partir de la fin des années 1970, en raison notamment des besoins accrus de financement de ces partis et de la place déterminante prise par les pratiques de corruption pour répondre à ces besoins.

programmatische des gouvernements et une vulnérabilité accrue du système politique confronté à un accroissement des demandes particularistes des électeurs et à une raréfaction des ressources de l'Etat en raison de l'aggravation de ses difficultés financières et des contraintes budgétaires liées à l'intégration européenne (Cotta 1994). La crise du régime démocrate-chrétien apparaît de la sorte comme la manifestation ultime des contradictions de la « partitocratie clientéliste », mises à nues par les scandales politico-judiciaires et provoquant un effondrement brutal de la légitimité de la classe dirigeante aux yeux des citoyens.

Reste à savoir si les aspirations au changement et à la moralisation de la démocratie exprimées lors de la crise de la « première République » se sont traduites par une diminution du poids du clientélisme dans la vie publique. En l'absence de travaux empiriques consacrés au clientélisme dans la période récente, seules des hypothèses et des pistes de réflexion peuvent être avancées en guise de conclusion. D'un côté les privatisations et le désengagement de l'Etat de secteurs productifs où sa présence était auparavant massive, la plus grande autonomie des administrations par rapport aux autorités politiques, les contraintes budgétaires amenant à réduire le nombre des emplois publics, ont certainement restreint les possibilités pour les hommes politiques de satisfaire les demandes particularistes des électeurs. Par ailleurs les réformes des pouvoirs locaux engagées depuis 1993 semblent avoir enclenché des dynamiques peu propices au développement du clientélisme. Associée aux mesures de modernisation des administrations locales, la modification dans un sens majoritaire du mode de scrutin pour la désignation des dirigeants locaux a amélioré leurs capacités décisionnelles, affaibli la tutelle des partis sur leurs activités et conduit à l'établissement de formes de concertation plus transparentes avec les représentants des intérêts locaux (Triglia 2002).

D'un autre côté toutefois, les instances politiques nationales et locales ont conservé une place décisive dans la distribution de nombreuses ressources susceptibles d'être utilisées à des fins clientélistes, dont elles disposent soit directement (emplois de l'Etat et des collectivités locales, aides publiques) soit indirectement (par l'intermédiaire des associations, des entreprises, des organismes publics et parapublics engagés dans les réseaux de coopération du nouveau management public). D'autre part, la persistance des appartenances politiques territoriales et des réseaux personnels de solidarité et d'échanges sur lesquelles elles se fondent (Diamanti 2012) peut contribuer à la formation de nouvelles figures de la notabilité politique locale, enclins à fidéliser leur électorat par des incitations sélectives proches de celles de l'ancien clientélisme des partis. Plus généralement, comme Jonathan Hopkin et Alfio Mastropaolo (2001, p. 171) le soutiennent, « the postmodern age, characterized by the absence of ideological mobilization, the decline of the great social cleavages and collective identities of class and religion, a growing social differentiation, and an exaggerated emphasis on particularistic interests, would appear to provide fertile ground for the resurgence of clientelism » et que celui-ci constitue désormais l'une des principaux

instruments de l'intégration sociale et politique dans les sociétés modernes. Les révélations lors des scandales de corruption qui ont scandé la chronique politique récente de l'Italie, les alertes régulières des autorités judiciaires concernant l'illégalité diffuse dans l'action administrative qui favorisent les usages clientélistes des fonds publics, les polémiques récurrentes que suscite la dénonciation des privilèges et des abus de la classe politique, tendent à confirmer un tel diagnostic. Elles invitent les sciences sociales et politiques à un renouveau des recherches empiriques sur les phénomènes de clientèle et sur leur recomposition dans le nouveau paysage politique de l'Italie d'aujourd'hui.

Références

- Allum P., 1973, *Politics and Society in Postwar Naples*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1983, 'Le double visage de la Démocratie chrétienne', *Politix*, n. 30, p. 24-44.
- Almond G. A. & Verba S., 1963, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Banfield E. C., 1958, *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe: The Free Press.
- Banti A. M., 1996, *Storia della borghesia italiana. L'età liberale*, Rome: Donzelli.
- Briquet J.-L., 2007, *Mafia, justice et politique en Italie. L'affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004)*, Paris: Karthala.
- , 2009, 'Clientelism and the Socio-Historical Interpretation of the "Italian Case"', *Modern Italy*, vol. 14, n. 3, pp. 338-56.
- Caciagli M. & Belloni F. P., 1981, 'The "New" Clientelism in Southern Italy: The Christian Democratic Party in Catania', in Eisenstadt S. & Lemarchand R. (eds), *Political Clientelism, Patronage and Development*: London, Sage Publications, pp. 35-55.
- Chubb J., 1982, *Patronage, Power and Poverty in Southern Italy. A Tale of Two Cities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cotta M., 1994, 'Il governo dei partiti in Italia. Crisi e trasformazione dell'assetto tradizionale', in Caciagli M., Cazzola F., Morlino L. & Passigli S., a cura di, *L'Italia fra crisi e transizione*, Rome-Bari: Laterza.
- Davis J., 1977, *People of the Mediterranean*, London: Routledge.
- Della Porta D., 1992, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna: Il Mulino.
- , 1993, 'Corruzione, clientelismo e cattiva amministrazione. Note sulle dinamiche degli scambi corrotti in Italia', *Quaderni di sociologia*, vol. XXXVIII, n. 5, pp. 31-50.
- Della Porta D. & Vannucci R., 1994, *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, Bologna: Il Mulino.
- Diamanti I., 2012, *Gramsci, Manzoni e mia suocera*, Bologna: Il Mulino.
- Di Palma G., 1977, *Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament*, Berkeley: California University Press.

- Eisenstadt S. & Roniger L., 1984, *Patrons, Clients and Friends*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gribaudi G., 1990, *A Eboli. Il mondo meridionale in cent'anni di trasformazione*, Venice: Marsilio.
- Hopkin J. & Mastropaolo A., 2001, 'From Patronage to Clientelism: Comparing the Italian and Spanish Experiences', in Piattoni S., ed., *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 152-71.
- Ignazi P., 1999, 'I partiti e la politica dal 1963 al 1992', in Sabbatucci G. & Vidotto V., a cura di, *Storia d'Italia. 6. L'Italia contemporanea dal 1963 a oggi*, Rome-Bari, Laterza, pp. 101-232.
- Mastropaolo A., 2000, *Antipolitica. All'origine della crisi italiana*, Naples: L'Ancora.
- Musella L., 2000, *Clientelismo. Tradizione e trasformazione della politica italiana 1975-1992*, Naples: Guida.
- Paci M., 1989, *Pubblico e private nei moderni sistemi di welfare*, Naples: Liguori.
- Pasquino G., 1995, 'La partitocrazia', in Pasquino G., a cura di, *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Rome-Bari, Laterza, pp. 341-53.
- Piattoni S., 1998, 'Clientelismo virtuoso: una via di sviluppo per il Mezzogiorno?', *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 28, n. 3, pp. 483-513.
- , 2005, *Il clientelismo. L'Italia in prospettiva comparata*, Rome: Carocci.
- Pizzorno A., 1974, 'I ceti medi nel meccanismo del consenso', in Cavazza F. L. & Graubard S. R., a cura di, *Il caso italiano*, pp. 315-38.
- Putnam R., 1993, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Silverman S. F., 1965, 'Patronage and Community-Relationships in Central Italy', *Ethnology*, vol. IV, n. 3, pp. 172-89.
- Tarrow S., 1967, *Peasant Communism in Southern Italy*, New Haven: Yale University Press.
- Triglia C., 1992, *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.
- , 2002, 'Dalla politica alle politiche. Comuni e interessi locali', in Catanzaro R., Piselli F., Ramella F. & Trigilia C., a cura di, *Comuni nuovi. Il cambiamento dei governi locali*, Bologna: Il Mulino.
- Zuckerman A. S., 1979, *The Politics of Factions. Christian Democratic Rule in Italy*, New Haven: Yale University Press.
- , 1997, 'Transforming a Peripheral Region: The Consolidation and Collapse of Christian Democratic Dominance in Basilicata', *Regional & Federal Studies*, vol. 7, n. 2, pp. 1-24.

Jean-Louis BRIQUET – Directeur de recherche CNRS

Centre européen de sociologie et de science politique ; Université Paris 1 – Département de science politique ; 14 rue Cujas 75005 Paris (France) ; jean-louis.briquet@univ.paris1.fr
(mai 2013)